Comisión Especial a efectos de estudiar el proyecto de ley: Partidos políticos
Carpeta Nº 2582 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1814 de 2018

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 5 de setiembre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Gustavo Penadés, Vicepresidente y Jorge Pozzi (ad-hoc).

MIEMBROS: Señoras Representantes Dianne Martínez, Mariela Pelegrín, Estela Pereyra y Elena Ponte y señores Representantes Pablo D. Abdala Daniel Caggiani, Darcy de los Santos, Gerardo Núñez, Iván Posada, Conrado Rodríguez y Eduardo José Rubio.

INVITADOS: Señor Presidente de la Corte Electoral, doctor José Arocena, acompañado por el señor Vicepresidente, doctor Wilfredo Penco y por la señora Ministro Cristina Arena y señores Ministros doctores José Ignacio Korzeniak, José Garchitorena, Jorge Gabito Mira, ingeniero Juan Maspoli, licenciado Arturo Silvera y señor Pablo Klappenbach.

SECRETARIA: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

PROSECRETARIA: Señora Lourdes E. Zícari.

SEÑORA SECRETARIA.- Corresponde designar un presidente ad hoc.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Propongo al señor diputado Pozzi.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar.

(Se vota)

Once en doce: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Jorge Pozzi)

SEÑOR PRESIDENTE AD HOC (Jorge Pozzi).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——Esta Comisión Especial que estudia las modificaciones a la Ley N° 18.485 tiene el gusto de recibir a una delegación de ministros de la Corte Electoral, integrada por su presidente, doctor José Arocena; el vicepresidente, doctor Wilfredo Penco; la ministra Cristina Arena y los ministros doctor José Ignacio Korzeniak, licenciado Arturo Silvera, doctor José Garchitorena, señor Pablo Klappenbach, doctor Jorge Gabito Mira e ingeniero Juan Máspoli.

SEÑOR AROCENA (José).- La Corte Electoral estuvo tratando el proyecto de ley de financiación de partidos políticos, y acordó algunas posiciones sobre los temas que involucran al organismo. Son esos los puntos sobre los cuales leeré un informe a continuación, para ser absolutamente fiel a lo acordado en la Corte Electoral.

El documento refiere, en primer lugar, al contexto nacional e internacional. Ha habido un incremento importante de los reclamos para lograr un mejor control de la financiación de los partidos políticos. Los medios de prensa nacionales han publicado artículos y entrevistas en los que se ha analizado la legislación vigente en esta materia y se han planteado alternativas y propuestas orientadas a hacer más eficaces los controles.

Por otro lado, a nivel internacional, se realizaron simposios y seminarios sobre este tema; varios ministros de la Corte Electoral hemos participado en eventos en los que esta preocupación ha estado presente. A nivel latinoamericano, Uruguay encabeza todas las mediciones sobre confiabilidad electoral, participación electoral, cultura democrática, apoyo popular a la democracia, derechos políticos y libertades, pluralismo político, naturaleza independiente del órgano electoral. Sin embargo, nuestra posición desciende cuando se trata de mecanismos de control de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Gustavo Penadés)

——En segundo término, el documento alude a la legislación vigente. La Ley N° 18.485 fue un paso importante porque generó un comienzo de regulación que antes no existía. Esta Ley ha sido una condición necesaria para que la Corte Electoral pudiera intervenir en esta materia. La Corte lo ha hecho en la medida de sus posibilidades, ya que la Ley N° 18.485 autoriza a la Corte Electoral a examinar las rendiciones de cuentas de los partidos. No prohíbe ningún tipo de intervención. El problema no está en lo que la ley permite, sino en los recursos insuficientes de la Corte para ejercer esta función.

La ley introdujo la necesidad de que exista una forma de regular la financiación de los partidos y de las agrupaciones que los componen. Pero a la luz de la experiencia de estos años posteriores a su aprobación, parece claro que la ley necesita ajustes. Si bien la ley vigente tiene insuficiencias, también es cierto que nos encontramos en un terreno delicado en el que los equilibrios entre los controles y las libertades que surgen de nuestra Constitución deben ser cuidados.

En tercer lugar, se mencionan los problemas de aplicación. La Corte Electoral destaca la falta de recursos humanos, de recursos materiales y de infraestructura que serían necesarios para ir más allá de las simples revisiones que actualmente se realizan a las rendiciones de cuentas de los partidos. Se debe destacar que el número de las agrupaciones y listas que se presentan a las elecciones y que deberían ser auditadas es muy importante. En las elecciones departamentales y municipales superan el millar; en las elecciones nacionales superan las quinientas listas para la Cámara de Representantes, a lo que se agrega que el proyecto de ley en consulta extiende el alcance de las obligaciones en materia de financiamiento y rendición de cuentas a los precandidatos a presidente en las elecciones internas de los partidos políticos.

Hoy la Corte Electoral tiene tres contadores que deben gestionar contablemente el conjunto de actividades de un organismo que dispone de alrededor de novecientos funcionarios, más los varios procesos eleccionarios que debe organizar y controlar. El tratamiento integral de la financiación de ese importante número de agrupaciones hoy no es posible.

El otro aspecto de esta temática que queremos destacar es el relacionado al órgano que debe encargarse de manera integral de controlar la financiación de los partidos y las campañas electorales. La opinión de la Corte es que sea esta corporación la que lleve adelante todo lo relacionado con el control de la financiación de los partidos y de las campañas electorales. El perfil constitucional de la Corte le otorga dos características que parecen fundamentales para esta función: la independencia de los poderes del Estado y el contralor partidario.

No parece lógico que, existiendo un organismo con este perfil, se proceda a una creación institucional con el solo objetivo de controlar la financiación de los partidos.

Entre las formas concretas que podrían plantearse, la Corte entiende que debe profundizarse su participación en el contralor de la financiación de los partidos políticos, agrupaciones y listas por medio de la contratación de técnicos, con el debido contralor partidario y sin perjuicio del contralor público establecido en la ley vigente.

Por último, en lo que respecta a las disposiciones proyectadas que reforman las normas referidas a publicidad en períodos electorales, la Corte considera que para negociar con los medios de comunicación la adquisición de minutos para publicitar la campaña electoral de los partidos políticos necesita también de cambios en su estructura que le permitan incorporar personas con especialidad en la materia. Debe considerarse la multiplicidad de medios -televisión abierta y televisión para abonados- con los cuales deberá negociarse para cumplir con los cometidos que le atribuye el artículo 13 del proyecto en examen.

Este es el documento que recoge el acuerdo de la Corte. Hemos convenido en que, a partir de esta lectura, que es la posición común de la Corte, podrán hacer uso de la palabra los ministros que lo entiendan conveniente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradeceríamos mucho que el señor presidente de la Corte Electoral entregara a la Comisión el documento que acaba de leer, para que sea repartido junto con la versión taquigráfica.

SEÑOR KORZENIAK (José Ignacio).- Es muy poco lo que voy a agregar a lo que se leyó, que es la posición común de la Corte.

Obviamente, hemos manifestado y discutido algunos matices. En ese sentido, en primer lugar, quiero dejar de manifiesto que el control del financiamiento de los partidos políticos es un asunto que ha tenido repercusiones y dificultades importantes en el mundo, como por ejemplo la sentencia del caso Gürtel, en España. La regulación es un tema de constante intercambio entre los organismos electorales, como queda de manifiesto en el documento que leyó el presidente.

Queremos resaltar que una cosa es otorgar las facultades a la Corte Electoral en su doble sentido de cometidos y poderes políticos y otra es que tenga capacidad de respuesta para ejercer los controles que establece la ley. En ese sentido, queremos dejar sentado que vemos con cierta preocupación que necesitaríamos un equipo de contadores capaces de auditar las finanzas de los partidos políticos en los términos en que la ley le comete a la Corte, tanto en épocas interelectorales como en las campañas electorales.

En segundo lugar, cabe aclarar que esto ha sido un motivo de preocupación para el Parlamento de este país, porque por alguna razón se designó -creo que con los votos de todos los partidos- una comisión investigadora del financiamiento de los partidos políticos en el período 1999- 2015. Es un motivo de preocupación que tiene que coadyuvar para hacer la mejor ley posible.

Hago notar dos cosas. Una es que se deja de lado el control de la radiodifusión y otra, que no se incorpora ningún contralor sobre redes sociales y manifestaciones por internet, que en la mayoría de los países del mundo se está planteando como problemático. Si vemos las últimas reformas del derecho comparado, apreciamos que hay una preocupación de los sistemas políticos en diversas partes del mundo que se está traduciendo en proyectos de ley para regular y establecer controles por parte de los organismos electorales o aquellos a quienes se les comete ese contralor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante la intervención del señor ministro Korzeniak solicito a las autoridades de la Corte que nos hagan llegar la información a la que puedan acceder sobre legislación referida al contralor de los nuevos medios tecnológicos, como son las redes sociales. Sería muy importante tener ese material a la hora de analizar el proyecto de ley. No podemos dejar de reconocer que cada día más esas nuevas tecnologías van a ir cumpliendo el rol que hasta hace un tiempo tenían los medios tradicionales de comunicación.

En ese sentido, si hubiese algún tipo de información producto de la participación de los señores ministros en ámbitos internacionales o del intercambio institucional entre diferentes organismos similares del mundo, sería muy importante que la hicieran llegar.

SEÑOR AROCENA (José).- Existen esos documentos y los vamos a enviar a la Comisión.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Voy a hacer una pregunta muy concreta, que seguramente está en el pensamiento de todos, porque conocemos la realidad en la que estamos inmersos y, además, algo se desprende de lo que leyó el señor presidente de la Corte Electoral en representación del Cuerpo. Me refiero a las posibilidades reales, materiales y efectivas, según el presupuesto del organismo, de tener la perspectiva -no digo la certeza- del efectivo cumplimiento de la ley, en la medida en que este proyecto llegue a aprobarse. Cuando digo que todos conocemos la realidad en la que estamos inmersos, me refiero a que hay una ley vigente y sabemos que la Corte Electoral ha tenido dificultades para cumplir cabalmente con los cometidos que le otorga en relación con este asunto, más allá de que todos coincidimos en cuanto a avanzar en las normas de transparencia y de financiamiento de los partidos.

Esta propuesta que viene del Senado establece exigencias nuevas o introduce mayor rigor para los partidos y para el organismos que debe controlarlos, que en este caso es la Corte Electoral; inclusive, se determina que el organismo deberá imputar a los partidos incumplimientos y sanciones, y aplicar multas que se gradúan como infracciones leves, graves y muy graves. En este marco, creo que es importante que sepamos si la Corte está en condiciones de llevar a cabo esto con la perspectiva de las elecciones del año próximo. Digo esto porque todos conocemos muy bien el régimen constitucional en cuanto a las definiciones presupuestales y sabemos que la última oportunidad de introducir cambios al presupuesto es la que se está procesando en la actualidad. Además, todos sabemos lo que ocurrió en la Cámara de Representantes y las perspectivas de lo que puede suceder en el Senado de la República: desde el punto de vista presupuestal, la Corte ni siquiera ha sido contemplada en sus obligaciones corrientes y menos se previó un refuerzo presupuestal pensando en este proyecto de ley.

Aunque más no sea para que conste en la versión taquigráfica, quiero preguntar si en esa perspectiva la Corte puede decir en el Parlamento que, en la medida en que esto se apruebe tal como vino del Senado, está en condiciones de garantizar al país, al sistema político y a la sociedad en su conjunto que efectivamente estos contralores se van a llevar a la práctica. Quizás mi consulta es demasiado ingenua, pero me parece que desde el punto de vista de las definiciones institucionales -seguramente algo se desprendió de lo que el presidente leyó- es importante tener una ratificación para que no nos manejemos con vías indirectas y sepamos muy bien cuál es el terreno en el que estamos pisando y la realidad a la que nos enfrentamos. Nosotros debemos pronunciarnos sobre este asunto y tenemos la obligación de legislar.

SEÑOR PRESIDENTE.- A la Comisión le queda claro que la pregunta del diputado Abdala puede ser muchas cosas, pero no ingenua.

SEÑOR AROCENA (José).- Voy a pedir que responda el vicepresidente de la Corte Electoral y presidente de la Comisión de Presupuesto del organismo.

SEÑOR PENCO (Wilfredo).- Ante el pedido de información que hizo el señor presidente, recuerdo que el año pasado, a instancias de la Corte Electoral, en acuerdo con IDEA Internacional, se realizó un seminario sobre el financiamiento de los partidos políticos en el que participaron invitados internacionales que aportaron experiencias de derecho comparado. Hay una versión taquigráfica de ese seminario, que seguramente podrá ser un aporte para el trabajo de esta Comisión.

En cuanto al planteo del diputado Abdala, quiero decir que se trata de un asunto nuevo para la Corte, como lo fue en su momento cuando la ley estableció cometidos de contralor en materia de financiamiento que antes no tenía. La evolución y la experiencia han permitido a la Corte ir perfeccionando y ajustando los procedimientos correspondientes. Incluso, en la relación con los partidos políticos y las agrupaciones, que tienen que presentar rendiciones de cuentas, se fueron ajustando y perfeccionando a lo largo del tiempo las formas en que esas cuentas deben ser rendidas y los formularios que ayudan a esquematizar las informaciones que deben ser procesadas. Ahora se suman nuevos cometidos a la Corte, que son más importantes y hay que ir más en profundidad en esta materia.

Por supuesto que no podemos avanzar mucho desde el punto de vista teórico en cuanto a las necesidades que efectivamente la Corte tendrá ante una experiencia que aún no ha acometido. Creo que la propia experiencia en esta materia nos va a ir mostrando la necesidad de hacer ajustes y de requerir en su momento el apoyo financiero o de recursos necesarios para cumplir con esos nuevos cometidos. Por ejemplo, la experiencia en materia de negociación con los canales de televisión es algo en lo que un organismo como la

Corte no tiene ningún tipo de antecedente, aunque sí hay en el derecho comparado. La ley establece nada más que un marco, y la propia experiencia nos va a demostrar si lo que prevemos en primera instancia resulta insuficiente y tenemos que ir ajustando, como lo hemos hecho a lo largo de todo este tiempo en relación con las rendiciones de cuentas de los partidos.

Además, la política que se ha seguido en las últimas décadas en materia de financiación de los procesos electorales ha sido la de refuerzo de rubros, como explicamos cuando estuvimos en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda ante una pregunta del diputado Penadés. Es decir que si la Corte necesita ciertos recursos para cumplir con determinado cometido, tendrá que establecer la necesidad de que el Poder Ejecutivo refuerce los rubros correspondientes. O sea que por más que planifiquemos en forma teórica, la operativa tendrá que ajustarse por la propia experiencia, cuando empecemos a cumplir con los nuevos cometidos.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Saludo a los ministros de la Corte Electoral.

Creo que del documento que leyó el presidente de la Corte Electoral se desprenden las dificultades que va a tener el organismo para poder enfrentar las obligaciones que le otorga este proyecto de ley. Se ha hablado con mucha convicción y certeza de la cantidad de contadores que tiene el organismo, lo que es una gran dificultad para estudiar las declaraciones juradas que hacen los partidos políticos.

También se menciona la cantidad de listas que se presentan en los distintos procesos electorales, y si hoy es una complicación para la Corte Electoral estudiar y controlar las declaraciones juradas, con las disposiciones que se establecen en el proyecto va a tener mayores dificultades. Uno de los artículos del proyecto de ley establece que la Corte Electoral tiene que dar cumplimiento a determinadas disposiciones, y me parece que puede haber una gran dificultad, por ejemplo, en lo que tiene que ver con los ingresos que reciben cada uno de los partidos políticos y los candidatos, que tienen que manejarse en el marco de la inclusión financiera. Lo digo porque la Corte Electoral no tiene potestades para saber lo que ocurre en el sistema financiero; en ese caso, tendría que haber algún tipo de articulación que actualmente no existe.

Por lo tanto, tengo una gran preocupación, porque no veo posible que la Corte pueda asumir estas obligaciones.

Por otra parte, el diputado Abdala hizo referencia a una disposición que tiene que ver con la potestad sancionatoria, que también genera dudas, porque tiene que haber algún tipo de reglamentación de la Corte que establezca la calificación de las distintas sanciones como graves, gravísimas, etcétera, y también para dar cumplimiento a esas sanciones a través de las multas. Además, se habla de que se configurarían títulos ejecutivos, y eso también trae aparejada otra problemática para la Corte, con respecto a los recursos que debería destinar a sus servicios jurídicos para dar cumplimiento a esa potestad sancionatoria.

Por otro lado, me llama a la reflexión lo que tiene que ver con los cometidos de la Corte, que están establecidos claramente en la Constitución de la República y tienen que ver con el registro cívico y la justicia electoral, lo que va más allá de las cuestiones de contralor. Entiendo que en una calificación jurídica muy exacta la Corte no es un organismo de contralor, sino un órgano de justicia electoral; inclusive, hay algunos doctrinos que dicen que es un Poder del Estado. En ese sentido, creo que si le ponemos cargas a la Corte electoral, la estamos apartando de su función primordial y de los cometidos constitucionales. Aclaro que se trata de una consideración personal que quiero dejar sentada en Comisión delante de los ministros de la Corte Electoral.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de las autoridades de la Corte Electoral. Ha sido muy importante la opinión que nos han brindado.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.